读史札记

从广西捐垦案看清代垦政

和卫国

开垦是农业生产的起点。因此，对于一个农业国家来说，开垦是第一等的要务，自然受到了特别重视，国家垦政也因此成为人们关注的对象。关于清代垦政，许多学者已有深入研究，但因广西垦田捐纳而引发的一场激烈政治斗争，却未能被纳入到清代垦政的大背景下进行考察。美国学者罗威廉曾对此案作过一定探讨①，遗憾的是，此文对广西垦政具体情形的认识尚有欠缺，结论也有商榷之处。本文拟将捐垦案重新加以疏理，以期对案件做出不同的诠释，并对传统垦政的结局作出相应考察。

一

雍正元年（1723）世宗谕曰："国家承平日久，生齿殷繁，地土所出，仅可赡给……惟开垦一事，于百姓最有裨益"②，再次向全国发出了积极垦荒的号召。三年（1725），山东巡抚陈世倌奏称民间欺隐严重，建议勒限一年，令全省官民自行出首。至四年（1726）共报出17万余亩，引起了朝廷的密切关注。雍正五年（1727），世宗便严令各省定限一年首报，否则一经查出，官、民从重治罪。③雍正七年（1729），朝廷又令各省"将原额荒地计作十分……（一年内开垦）如不及三分，即行题参"④。这不仅说明了各地额荒的大量存在，更反映出清代政府浓厚的"原额观念"⑤，即"量入为出"原则下并不追求"额"外加赋的治国理念，而且自清初以来已成为各省开垦的行动方向。

广西的情况如何呢？雍正九年（1731）《广西通志》载，通省原额土地为933万余亩，实征783万余亩，二者相差近150万余亩。经过前期的开垦，到雍正九年左右实熟田地为828万余亩⑥，与原额仍相差近105万亩。⑦甚至到十二年（1734）底，"旧荒税之未复额者尚有九十九万余亩，老荒之田更不知凡几"⑧，不但旧额没有达到，而且在全国各省中已明显落在了后面，"原额"督垦的严令在广西巡抚金鉷心中的份量由此也就可想而知了。

对于造成巨额额荒的原因，云南贵州广西三省总督鄂尔泰认为：绅衿士庶"多不遵限首报，或将未首之田指为老荒具呈报垦，或将新垦之地匿其大半，仅首些微。地方官或有粮册而无田册，纵使稽查，不难指东话西，甘蹈欺隐。"⑨金鉷也曾回忆说：广西"不但旧荒大半垦熟，即老荒亦多开辟。故习相沿，隐匿不报，额赋仍缺"。自雍正六年到任后，虽设法督促劝垦首报，然而"边民愚昧畏惧，绅衿抗延观望，劝首二案，报熟寥寥"。⑩

面对如此境况，雍正八年七月鄂尔泰上报世宗，在肯定金鉷实心劝导的同时，仍指出广西各属旧荒"除已首垦外，尚有一百四十三万零，该赋四万三千七百余两现今缺额无征。老荒之田，除已报垦外，约算一百万亩零。此

[收稿日期] 2006-12-30
[作者简介] 和卫国（1975-），男，中国人民大学清史研究所博士研究生；北京 100872

系大略，料数犹多”。因此，请照云南开垦之例[11]进行捐纳，捐垦土地俱于当年按则起科，而且只许本地士民武员报捐；“本省文员、邻省官生俊秀有情愿出赀就近捐纳者”亦准捐纳银两，“招募佃民于无人认垦之处，指令开垦”，如此“旧荒既不难复额，而老荒亦可以渐开”。另外，他还要求各地严查以欺隐熟田捏作荒土报捐等行为。此奏经部议准行。[12]

雍正十年（1732），金鉷又提出了废员垦田开复的建议：“边鄙愚民囿于习俗、惰而且闇承领垦种仍复寥寥。若非再为变通，难以倡率鼓舞……请嗣后如有诖误革职官员，情愿实在垦田者，可否亦照营田之例[13]，准其开复?”世宗却严厉斥责说：“岂有如此垦荒之理？不学无术，误谬何至此极！”[14]然而，他似乎又考虑到，鄂尔泰和金鉷二人都提出类似建议，可能垦田开复自有其合理的一面，因此将此奏交户部议覆。部议认为，此方案可以推行，但只准“实在垦田，不准折银报捐。”[15]

政策一经颁布，试图捐纳（捐复）者立即展开了各种形式的搜索：一、借垦报捐。本省生俊“多有因本户垦出之田不敷捐数，借亲友已垦之田，凑足报捐者”[16]。不仅投捐者自家隐匿熟田得以报出，其亲朋好友等社会关系也被有效利用起来，对“荒地”的搜求空间因此大大拓宽；二、外省官生及废员“亲诣该州县地方查认荒土，给发工本开垦。”[17]这批人员到四乡“遍处查访荒土”，有捐复人员甚至发动“田邻佃户，逐一指认”[18]。所以，无论给发工本多少，确实有许多土地被捐纳报出[19]；三、外省官生与一些废员“转托地方官，于额荒册内逐户传催，令民报垦”[20]。当然，其中不能排除胥吏的参与。以上各种形式中，政府或以功名、官位为“诱饵”，在承诺用于报捐的欺隐土地不加罪责后，借助官生、废员之手（金鉷明确称此为“诱”[21]），试图将归入底层社会的“土地利益”重新纳入政府控制范围之内，或正面动用官方权威，更直接地将政府的触角伸向了基层社会。

需指出的是，尽管鄂尔泰曾强调不准以欺隐熟田捏作荒土报捐，但为达到“复额”的目的，金鉷反而将其作为工作重点，而高额额荒却并未因此发生根本改观。无奈的金鉷只有选择清丈一法。雍正十二年十二月金鉷奏称，虽然自己深知清丈之弊，但若能不扰民，不滋弊窦，“则丈量之法行，不但欺隐皆出，额荒可复”，并阐述了对额荒较多的桂林等三府实行清丈的具体计划。[22]此外，在当天的另一份密折中，他还请将清丈弓尺每弓加五寸，以使边民踊跃首报清丈。他非常清楚清丈一事非同小可，因此请求将密折“留中”，[23]但世宗却将此事交由内阁商议。次年三月，金鉷接到明发上谕。世宗命其与两广总督鄂弥达再作商议。结果，鄂弥达不仅表示认同，还建议清丈应该首先从陈宏谋家乡临桂县开始。十三年（1735）四月，金鉷还接到了垦熟首报未尽地亩，自下年为始，定限一年，再令自行首报的户部咨文。就此覆奏时，他仍对清丈表现出非常乐观的态度，世宗则谨慎地指示：“总与督臣商酌合意再行，不可任一己之见而率举。”[24]至此，广西清丈离实施已经不远，但该项政策还是被否决了[25]，恐怕世宗最后还在犹豫。

二

当然，金鉷也并非一帆风顺，他的所作所为早已引起了轩然大波。罗威廉指出：政府、降级的外省绅衿以及垦民都从这一政策得到好处，但广西本地的绅衿感到不快，觉得自己成为掠夺的对象，广西籍云南布政使陈宏谋即是其中的一名斗士。[26]雍正十一年（1733），陈宏谋即上书参奏金鉷：民间纳粮之田，向来弓口稍宽，即被作为余田报垦升科；土地仍旧荒芜，但因额荒册内有名，即强令承垦报熟；更有荒地根本子虚无有，而以垦熟田亩捏报等种种情状。他特别批评了报捐之员“转托地方官，于额荒册内逐户传催，令民报垦，止给工本一钱二分，又令本年报熟升科”和“止许实在垦田，不准折银报捐”对外省人员捐垦“有名无实，徒滋奸弊”。[27]

此时，世宗意识到广西开垦可能存在一些问题，于是令已任云南贵州广西三省总督的尹

继善“酌夺奏闻”[28]。雍正十三年尹继善的回奏，基本肯定了陈宏谋揭露的情况：“外省官生人地生疏，从何觅荒招佃？要皆夤缘请托，地方官从中包揽，或做情，或图利，于久已成熟之田，令民报垦充数。量给工本多寡，随便报捐者幸就功名，欺隐者转叨利益，名曰借垦报捐。”他批评“外省官生人等，若令实在垦田，终属有名无实，况诖误人员在外捐复，更易滋弊”，主张将诖误人员捐复及外省官生俊秀自备工本认垦实田之条概行停止，只准本省士民人等认垦实田，一切借垦报捐严加申禁，不得以欺隐作荒捏报。[29]尹继善所言更令世宗增添了几分不安：雍正五年以来的开垦政策，可能导致了一些地方性劝垦行为，而金鉷按照额荒标准，希图将民间欺隐土地通过捐垦方式报出，正是遵照国家垦政基本路线而来的。就此而言，地方官员本无可厚非。现在要将其中的两项主要内容修正，甚至彻底废止，引发的问题大概就不仅限于广西一省。于是，世宗选择了让尹继善“酌量具题奏请”[30]，希望通过将案情公开化，使更多官员参与讨论以摸清真相。

然而，八月世宗突然去世。九月，朱轼即上书高宗，建议停止首报和清丈，并特别对川桂豫三省问题作了批评，其中“又闻广西开垦之例，弊窦尤多。其最甚者，地方官查照旧册，有老荒田地不论可开与否，每亩给银一二钱，勒令报升，填入捐垦官生名下。报部捐册垦田数万亩，其实多系虚无。因为通行丈量之举，冀将搜求熟田弓口之多余，以补报捐无着之数。荷蒙大行皇帝洞烛情弊，饬令停止丈量，小民得免增赋，而前此虚报升科之田，业经入册，责令输粮，小民不免苦累。”[31]显然，朱轼对广西的评论仍是针对捐垦案，而其所“闻”则大约源自尹继善的题本。不可否认，雍正朝开垦的确存在许多问题。朱轼此折也就成为高宗朝“政策调整的先声”[32]。广西捐垦案自然被纳入到高宗整治前朝垦政的计划之内。乾隆元年（1736）四月，尹继善所题内容经部议，令两广总督鄂弥达和金鉷逐一清查。[33]不久，高宗命金鉷进京陛见，巡抚一职由杨超曾署理，案件亦改由鄂弥达和杨超曾共同负责。

乾隆元年七月，陈宏谋第二次密参金鉷，称其捏垦报捐“不下二十余万亩，其实并未垦成一亩”，并极力请求“将从前捏报捐纳及勒比首报之田一体豁除，不必再查”。[34]大学士张廷玉等会议此奏时，并不同意此说法：“金鉷题请废员、官生垦田之款系雍正十年始行增入。其雍正八、九两年未准废员、官生垦田之时，粤西省属士民已先有报垦地二百五十余顷，此后每年题报垦田或一二百顷或二三百顷不等，其中废员及外省官生借垦报捐冒滥得官者容或有人，而本地士民实在认垦成熟者谅亦不少，谓无一亩成熟，所奏恐亦未确。”[35]乾隆二年（1737）二月初六、初八日，金鉷连续两次具奏，对陈宏谋的种种指责进行了有力反击：

> 通省缺额旧荒，现今尚有九十余万亩未报成熟，即陈宏谋本籍之临桂县，尚有五万余亩之多欺隐未报，岂得谓俱已升科也……无论捐垦并无二十余万，即臣报部之十二万余亩内，旧荒只有四万二千五百余亩，老荒到有七万八千九百余亩，岂能虚捏？乃为此耸听之词，不过欲将报出之田一概豁除，并劝垦、首垦各案田亩藉此混淆冒滥耳。夫身为藩司，不念经赋为重，只知怀私邀誉，臣深为不取也……今陈宏谋以‘欺公累民’四字加之于臣，心实不甘。况臣于途次闻得，广西各官或因同年世谊，或因籍隶云南，预议欲将报捐之十二万余亩，悉作虚捏豁除，又有只可豁除五、六万亩之议，是不待查明虚实，先定豁除之数，其为畏惧迎合，草率办理之局已可概见。[36]

> 若不问开垦之虚实，妄执成见，概请豁除，则已经报出之田，必致混滥滋弊。其未经报出之田，以欺隐为得计，视部议为具文，此市恩邀誉之私，非实心办事之义。[37]

二年四月，杨超曾将调查结果上奏高宗：“粤西田亩本属宽余，已报之田，俱为实有，但系熟内认垦者居多，间有一二新垦者，据报旋已荒芜，不能成熟。缘从前借垦之时，民间自知田亩宽余，既免欺隐之罪，又免将田入官，于是工本有无多寡，概不敢校，遂自行认

报升科，听从地方官作为老荒、旧荒名色人册造报，而不肖官吏人等，阳以增益赋额为奉公之名，阴以侵吞工本为营私之实……今粤西此项实有之田……非有粮无田者比”。同时，他提到了两广总督鄂弥达就此事札复内容：鄂弥达认为“田系实有，国赋为重，不便听其（按：指陈宏谋）前报，今除核之。”而且，乾隆元年鄂弥达途经广西时“论及查垦一事，意见已然”。[38]

二年六月，鄂弥达亦将案情具折回奏：

> 粤西额荒甚多，绅民欺隐不少。其报垦之田如果属实，自有应完赋税，并非额外加粮。今以绅民欺隐之田，准予从宽借垦，得回工本，又免治罪，原无贻累于民……原任大学士朱轼条奏，亦止谓查系虚捏者开除，未闻以实有之田尽应豁免也。今抚臣已早定豁除之成见于胸中，既不公同覆奏于前，又复往返争持于后，何能办理得宜……假若金鉷果有加派累民之实据，侵肥工本之劣迹，讵肯扶同瞻徇，竟不早为参奏？陈宏谋偏信乡里不实之言，渎陈天听，蒙交臣等议办；因抚臣杨超曾初经外任，去年臣从粤西来，将此案原委并办理之法，肫切言之，抚臣深以为然……再，陈宏谋前奏金鉷捏捐二十余万亩，并未开成一亩之处，查借捐止有一十二万，并无二十余万。各属查报新垦成熟者，即郁林一州已有八千余亩，其余州县，新垦甚多，陈宏谋所奏不确，一并声明。

高宗认为鄂弥达所言“甚属公当”，并指出杨超曾在广西“诸事皆从严厉，而独此事从宽者，并非其本心，乃与金鉷不合，而又瞻徇陈宏谋情面”，同时命鄂弥达亲自前往广西查实此案。[39]

二年九月，密切关注事态的陈宏谋按捺不住，再次上书高宗，批评鄂弥达等“所云已熟之田实有”和“国赋为重，不便前报今除之议”不妥，仍请将“熟田内之新粮概予开除”，不必再查。[40]此时，对案情已有基本了解的高宗正式公开表态：

> 陈宏谋身为滇省藩司，此并非伊任内之事。其始初之奏，犹云据已知而直陈，以备采择，既降旨交与他人查议，则伊事已毕，惟有静候，无再言之理。乃伊不待督抚诸臣议覆，而又为是渎奏，竟俨然似以为不如伊所奏不止者，是诚何心！且伊为粤人，即所言尽是而从之，犹启乡绅挟制朝政之渐，况未必尽实乎，殊属冒昧之至！著交部严加议处，以为将来之戒。[41]

二年十月，鄂弥达最后将查办结果具折奏报：经署布政使杨锡绂按册清查，原报捐垦老荒、旧荒水田旱地共121，557亩零（参见表1），其中缺额及垦不成熟5，994亩零；兴安、思恩二县报捐摊派分别为11，113亩零和4，400亩；兴安县借捐摊派之外，“列人首报升科之田，亦属按田匀摊者”，均应豁除；义宁县原报捐垦土地1，972亩零，系“猺民于山岭跷瘠之区零星垦辟，不成片段，未便责令输将”，以上共应豁田23，487亩有奇，实在成熟98，069亩零。高宗对此肯定说：“如此办理，颇觉明晰”。[42]可见，土地豁免的原因比较复杂，而应豁土地又仅占捐垦总数的19%左右，应该说金鉷的措施还是有成效的，因此罗威廉“陈宏谋不必担心调查的结果，最终递进的报告……证实广西存在广泛的欺诈现象，朝廷对不实田亩应予免税”[43]的论断也就值得商榷了。此外，鄂弥达在当日的另一份折子中，除参奏杨超曾处理此案不与合作、预执成见情形外，还指出：“现在清查垦熟老荒、旧荒共有九万八千余亩，在陈宏谋籍隶粤西，岂不知捐垦田亩有无成熟？且身为藩司，亦应识体国经野、任土作贡之大义，乃恃有奏事之职，袒护乡曲，怀挟私心，将已经成熟九万余亩之田，捏作并未开成一亩，殊属冒昧，罔奏失实”。高宗不无安慰地告知鄂弥达：“陈宏谋已交部议矣。”[44]至此，广西捐垦案终于落下了帷幕，但是此案牵涉的土地数字真实性及清代垦政变动等经济史问题却需要进一步研究。

表1 金鉷历年报垦情况

奏报时间	起止时间	内　　容	资料来源
雍正十年正月	八年十一月十五日开捐至九年十二月底	粤西荒土遵照滇例认垦报捐，实垦过水旱旧荒、老荒田地共20，680亩，俱经成熟升科	《雍正朝汉文朱批奏折汇编》（以下简称《汇编》）21册，第659页
雍正十一年四月	十年分	粤西荒土认垦报捐一案，官生实垦老荒、旧荒田9，580亩，连前共实垦老荒、旧荒田3万余亩	《汇编》24册，第254－255页
雍正十一年十一月	八年十一月至十一年十月底	粤西垦田一案，官生里民实垦过旧荒、老荒水旱田地5万余亩，现已升科纳粮。尚有据报开垦，未经勘确给发实收送部者不在其内	《汇编》25册，第444页
雍正十二年五月	六年至十一年底	劝民开垦及遵旨准令首报升科各案内，共开垦过旧荒、老荒水旱民屯各项585，600余亩，又于粤西荒土等事案内官员生俊里民捐赀实垦共田67，600余亩	《汇编》26册，第429页
雍正十二年十二月	六年至十二年	广西各案开垦，按册确查各官劝垦及里民首报、官生实垦三项，共开垦旧荒税562，700余亩，又开垦老荒税116，500余亩	《汇编》27册，第463页
雍正十三年四月	八年十一月至十三年三月底	粤西垦田捐纳一案，节年官生里民实垦旧荒、老荒田89，900余亩，俱经委官查勘明确，出给实收并完纳钱粮在案	《汇编》28册，第101页
乾隆二年二月	开捐起至停捐止	本省外省官员生俊里民共垦旧荒老荒田12余万亩，各于报捐年份起科完粮造册报部；旧荒42，500余亩，老荒78，900余亩	《录副奏折》，档号：03－0811－008

三

高宗践祚伊始即明令停止了首报和清丈，这意味着将隐匿土地彻底报出已属不可能之事，而时至乾隆二年，金鉷还建议高宗“惟有实垦报捐之例尚属可行”[45]。在他心目中，捐垦仍不失为通过和缓手段将隐藏土地纳入国家纳税田亩范畴的一个良方。

再看高宗的态度。乾隆元年，针对河南巡抚富德两次陈奏豫省垦荒，一说前任总督王士俊虚报欺罔，一说隐匿甚多，请求豁免的矛盾说法，高宗申斥说：“无田有粮，固为民累，而有田无粮，亦岂国体?[46]……果系实在欺隐，王士俊已经查出者，朕方当奖赏士俊，以为汝等无能庸碌督抚之劝，举而委弃之可乎?”[47]九月再次表示：“任土作贡，国有常经。其欺隐地亩者，自当治以应得之罪。”[48]三年，处理山西垦荒事宜时，高宗同样既不否认欺隐存在，也不否认勒令洒派的事实。[49]

所以，金鉷的一系列措施尽管遭到了攻击，但在开垦升科及处理隐匿问题上的态度没有什么问题。换言之，高宗对金鉷在广西以捐纳将实有欺隐土地“诱出”升科，从内心讲基本赞同。高宗清楚，尽管各地存在如朱轼等人所说的抑勒虚捏等现象，但是不同程度的欺隐也同时并存。金鉷在鼓励开垦外，没有像田文镜、王士俊在河南那样，并在一定程度上查出了长期隐匿的田亩，这应该区别对待。它或许正是高宗并不严厉处置金鉷，且“念公贤”，尚欲重新起用的根本原因吧。[50]

事情到乾隆五年有了更深层的发展。高宗颁布上谕：

> 向闻边省山多田少之区，其山头地角，闲土尚多，或宜禾稼，或宜杂植，即使科粮纳赋，亦属甚微，而民夷随所得之多寡，皆足以资口食……用是特降谕旨，凡边省内地零星地土可以开垦者，嗣后悉听该地民夷垦种，免其升科，并严禁豪强首告争夺，俾民有鼓舞之心，而野无荒芜之壤。[51]

对于谕旨的意义，有学者指出：此后，从朝廷到地方，对于新垦土地的申报，都采取了一种很不积极的态度。因此从乾隆年间开始，

《清实录》中不再记载每年的耕地面积，其他官书（如《清文献通考》等）中的耕地数字也几乎不再增加。这些表明，垦荒在清朝政府的经济政策中，已确定不复具有重要地位。[52]

清代的土地数字问题，历来是各史家关注的对象。由于清代存在折亩、隐匿等现象，因而从根本来说土地数字就没得到准确的统计，时至今日依然如此，这是大家的一个共识，也是我们认识问题的前提。广西的耕地数字到底实不实呢？据《清文献通考》记载：雍正二年为8，157，782亩，再据金鉷奏报（参见表1）雍正六年至十二年份劝垦、首报、官生实垦等项旧荒562，700亩，老荒116，500亩，共计679，200亩。另据《清实录》载，雍正三、四两年广西分别报垦29顷[53]、66顷[54]，共计约9，500亩。仅由以上不完全统计大略可知，时至雍正十二年底，广西土地数字约为8，846，482亩（不含雍正五年）。这样，广西一省载记土地数字与原额9，330，662亩[55]已相当接近了（约为原额的95%）。尽管此时额荒数字仍旧相当庞大，时至乾隆二年金鉷还称通省缺额旧荒“尚有九十余万亩未报成熟“[56]。再看明代数字：

表2 明代广西土地数字

时　　间	土地数字（亩）	资料来源
洪武26年（1393）	10，240，390	梁方仲：《中国历代户口、田地、田赋统计》，上海人民出版社1980年版（下同），乙表30
弘治15年（1502）	10，784，802	乙表31
嘉靖21年（1542）	9，286，900	乙表29
万历6年（1578）	9，402，075	乙表30

由表3又可发现，从雍正末年直到光绪年间，广西土地数字就基本维持在了890万亩左右。政府的目标也因此被紧紧锁定在这一数字框架里，成为国家征税的依据。这种情况直到民国以后才发生根本的改观，二者相差竟有2，000万亩之巨，与1957年相比更有3，000万之差。不仅广西如此，全国许多省份亦然。[57]

表3 清初至1957年广西土地数字

时　　间	土地数字（亩）	备　　注
顺治18年（1661）	5，393，865	
康熙24年（1685）	7，802，451	
雍正2年（1724）	8，157，782	
雍正12年（1734）	约8，846，482	
乾隆9年（1744）	8，471，060	查梁书无本年数字，疑误
乾隆18年（1753）	8，953，129	
乾隆31年（1766）	10，174，906	梁书乙表74为民田9，975，244亩
乾隆49年（1784）	8，945，649	
嘉庆4年（1799）	8，981，229	
嘉庆17年（1812）	9，002，579	
嘉庆25年（1820）	8，981，229	
咸丰 元年（1851）	8，960，179	
同治12年（1873）	8，986，743	
光绪13年（1887）	8，993，043	
民国21年（1932）	29，840，000	
1957年	37，960，000	

注：1、雍正12年数字为笔者推算所得；嘉庆25年数字见梁方仲书乙表77。其余转引自周宏伟《清代两广农业地理》，湖南教

育出版社1998年版，第107－108页。2、乾隆9年数字周书注明来自梁书，但查梁书并无此数字，疑为误引梁书乾隆18年民田8，740，060亩之数字，参见梁书乙表73。

可以肯定，广西省耕地数字很不准确。其原因一是当地从未进行过全面的土地清丈。不仅清代前期，后来亦然；二是清代奉行以“原额”为准，而非实际垦田数字的征税原则。仅此一条，就从根本上注定了其不准确性。所以，金鉷或不论什么人的政策，无所谓正确与否，都是相对的。它既深受几朝皇帝个人性格的影响，当然也有超出的一面。换句话说，各地隐瞒未报与虚报捏报的情况是并存的。尽管像广西那样，政府对地方利益已经介入很深，但是清朝政府最终不过是追求原额的恢复，当纳税土地数字基本接近或达到原额时，究竟隐匿尚有多少，额荒又有多少也就不再热心。[58]至此，就政府作为而言，在开垦上的大规模努力已走到尽头，这实际宣告了传统开垦政策历史使命的终结，而适时地改变政策（参见乾隆五年上谕）就势所必然。若从政府决策角度来看，这样做并非没有道理，它反映了中国自古以来的一种政治作风。

综观清代垦政，清初最重开垦，康熙中叶以来，圣祖对开垦却抱不大积极的态度，雍正时再度严厉督垦，许多问题也由此而生，因而乾隆初垦政再度发生变化，传统开垦政策的历史使命遂宣告终结。[59]它俨然走了一条“严”－“宽”－“严”－“宽”的道路。这正是清代垦政最富变化性的一段。所谓清代垦政，经这一个时期的变化，从此基本固定下来。当然，清代土地开垦也确实取得了极大的成就。否则，民国时期突现的巨额数字又如何解释呢？由此看来，垦政是一国大政，无论什么时代，都有其重要的地位，其中也存在深刻的历史教训，值得后人认真记取。

---

*本文写作得到了高王凌教授的大力指导，谨表诚挚谢意。

①罗威廉：《政府与土地－1723－1737年广西开垦研究》，载《清史研究》1994年第1期。

②雍正元年四月乙亥，《世宗实录》卷6。

③参见彭雨新：《清代土地开垦史》，农业出版社1990年版（下同），第71－72页。

④转引自彭雨新：《清代土地开垦史》，第73页。

⑤参见何炳棣：《中国古今土地数字的考释和评价》，中国社会科学出版社1988年版（下同），第61－65页。

⑥不含泗城、镇安二府少量编征升科土地。

⑦（雍正）《广西通志》卷22，《四库全书》本。

⑧中国第一历史档案馆编：《雍正朝汉文朱批奏折汇编》27册，江苏古籍出版社1991年版（下同），第463页。

⑨《雍正朝汉文朱批奏折汇编》17册，第697页。

⑩中国第一历史档案馆藏：《军机处录副奏折》（以下简称《录副奏折》），档号：03－0811－008。

⑪《雍正朝汉文朱批奏折汇编》9册，第239－243页。此例又称“云南事例”、“滇黔事例”等。

⑫《雍正朝汉文朱批奏折汇编》18册，第1053－1055页。金鉷曾指出：“粤西荒土遵照滇例认垦报捐，钦奉俞旨允行。”（《雍正朝汉文朱批奏折汇编》21册，第659页）另，金鉷后来还题准外省官生照例实垦，准其捐纳。（《录副奏折》，档号：03－0811－008）。

⑬鄂尔泰云贵事例中曾提出仿照雍正四年营田事例（参见雍正四年十二月己巳，《世宗实录》卷51）准许官员等垦田免罪的建议，世宗未准。（中国第一历史档案馆编：《雍正朝汉文谕旨汇编》7册，广西师范大学出版社1999年版，第107页）

⑭《雍正朝汉文朱批奏折汇编》21册，第659－660页。

⑮《雍正朝汉文朱批奏折汇编》22册，第496页。

⑯⑰《录副奏折》，档号：03－0811－008。

⑱《雍正朝汉文朱批奏折汇编》27册，第464页。

⑲参见本文第二部分。彭启丰亦言：贪利者“访民间田浮于税者，冒为新垦，起科报部，多得官去。”（钱仪吉：《碑传集》卷27，《清代碑传全集》，上海古籍出版社1987年版，第176页）

⑳《雍正朝汉文朱批奏折汇编》24册，第58页。

㉑如：“借垦报捐之法原寓劝诱招徕之术”（《雍正朝汉文朱批奏折汇编》27册，第463页）；“数年筹画，于法难概施之中，开引诱急公之路”（《录副奏折》，档号：03－0811－008）。

㉒《雍正朝汉文朱批奏折汇编》27册，第463－465页。

㉓《雍正朝汉文朱批奏折汇编》27册，第465－466页。

㉔《雍正朝汉文朱批奏折汇编》28册，第100页。

㉕朱轼曾言：世宗“洞烛情弊，饬令停止丈量，小民得免增赋。”（《雍正朝汉文朱批奏折汇编》29册，第340页）

㉖《清史研究》1994 年第 1 期，第 81 页。
㉗《雍正朝汉文朱批奏折汇编》24 册，第 58 - 61 页。
㉘《雍正朝汉文朱批奏折汇编》24 册，第 61 页。
㉙《雍正朝汉文朱批奏折汇编》27 册，第 625 - 626 页。
㉚《雍正朝汉文朱批奏折汇编》27 册，第 628 页。
㉛《雍正朝汉文朱批奏折汇编》29 册，第 340 页。
㉜《清史研究》1994 年第 1 期，第 84 页。
㉝《清史列传》，中华书局 1987 年版，第 1373 页。
㉞ 陈钟珂编：《先文恭公年谱》卷 2，《北京图书馆藏珍本年谱丛刊》95 册，北京图书馆出版社 1999 年版（下同），第 540 - 542 页。
㉟ 中科院地理科学与资源研究所、中国第一历史档案馆编：《清代奏折汇编——农业·环境》，商务印书馆 2005 年版，第 6 页。
㊱《录副奏折》，档号：03 - 0811 - 008。
㊲《录副奏折》，档号：03 - 0811 - 009。
㊳《录副奏折》，档号：03 - 0811 - 011。
㊴乾隆二年六月，《高宗实录》卷 45。
㊵陈钟珂编：《先文恭公年谱》卷 2，第 552 - 553 页。
㊶中国第一历史档案馆编：《乾隆朝上谕档》第 1 册，档案出版社 1991 年版，第 226 页。
㊷中国第一历史档案馆藏：《朱批奏折》，档号：04 - 01 - 22 - 0003 - 034。按：尽管兴安、思恩二县豁免较多，但鄂弥达认为，二县“额荒颇多，百姓虽有欺隐，但奉行不善，并未查明某某欺隐，一例摊派，恐其中有未经欺隐者，不免有无田纳粮之累”，因此予以豁免。
㊸《清史研究》1994 年第 1 期，第 84 页。
㊹《朱批奏折》，档号：04 - 01 - 22 - 0003 - 093。
㊺《录副奏折》，档号：03 - 0811 - 009。
㊻陈乃宣《陈宏谋民本思想初探》（《武汉大学学报》（哲学社会科学版）2005 年第 5 期）一文，从陈宏谋“为民”参奏金鉷的角度对捐垦案做了介绍。本文认为，对土地隐匿问题，站到某一阶层或利益集团立场上发表看法是不妥当的。
㊼乾隆元年二月，《高宗实录》卷 13。
㊽乾隆元年九月癸卯，《高宗实录》卷 26。
㊾乾隆三年正月癸亥，《高宗实录》卷 60。
㊿袁枚：《小仓山房诗文集·文集》卷 3，上海古籍出版社 1988 年版，第 1209 页。
(51)乾隆五年七月甲午，《高宗实录》卷 123。
(52)高王凌：《十八世纪中国的经济发展和政府政策》，中国社会科学出版社 1995 年版（下同），第 19 页。
(53)雍正五年二月壬申，《世宗实录》卷 53。
(54)雍正六年二月癸巳，《世宗实录》卷 66。
(55)金鉷修（雍正）《广西通志》数字。梁方仲书乙表 65 载康熙年间原额为 9，236，613 亩。
(56)《录副奏折》，档号：03 - 0811 - 008。
(57)参见何炳棣：《明初以降人口及其相关问题（1368 - 1953）》第 6 章，三联书店 2000 年版（下同）；高王凌：《经济发展与地区开发 - 中国传统经济的发展序列》，海洋出版社 1999 年版，第 170 - 179 页；梁方仲：《中国历代户口、田地、田赋统计》，乙表 61。
(58) 何炳棣指出：清代土地数字低于实际的原因之一在于，“传统的原则是国家税额一旦确定就不再有多大增加。”《明初以降人口及其相关问题（1368 - 1953）》，第 137 页。
(59)参见高王凌：《十八世纪中国的经济发展和政府政策》第 1 章“转移政策重心”一节。